

CONSEJO ASESOR PERMANENTE PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

SEGUIMIENTO DE LA AGENDA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

CAPÍTULO 2. DESARROLLO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Santiago de Chile, abril de 2021

Contenidos

I.	Introducción	2
II.	Aspectos Metodológicos	4
III.	Seguimiento de Compromisos: Desarrollo Local y Descentralización	6
A.	Cumplimiento de Compromisos	6
B.	Reflexiones y Propuestas del Consejo de Modernización del Estado	10
IV.	Conclusiones y Resumen sobre Modernización en Desarrollo Local y Descentralización	13

I. Introducción

El Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado tiene como objetivo asesorar al Presidente en materias de reforma al Estado, actuando como órgano consultivo, aportando visión de largo plazo, transversalidad, sentido de urgencia y continuidad al proceso de modernización. Este organismo, creado mediante Decreto Supremo está formado por 12 consejeros y un Presidente del Consejo, todos nombrados por el Presidente de la República, además cuenta con un Secretario Ejecutivo. El Consejo se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Dentro de sus atribuciones está la de hacer seguimiento a la Agenda de Modernización del Estado impulsada por el Gobierno, con el objeto de dar cuenta de sus avances y, también, advertir oportunamente cuando existan dificultades para alcanzar objetivos o concretar iniciativas propuestas.

El Consejo considera que, para alcanzar una buena gestión del Estado en un proceso de mejora continua, su función debe estar orientada por los siguientes principios:

1. Eficacia y Eficiencia: Entendiendo por lo primero el cumplimiento de objetivos y, lo segundo, hacerlo con la menor cantidad de recursos posibles.
2. Calidad en la Gestión del Estado: Se entiende una gestión de calidad como el enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos, orientado al “ciudadano-cliente” y a la mejora continua, esto es, implantando mejoras y midiendo los resultados.¹
3. Probidad y Transparencia: En este contexto, el concepto probidad consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular (Artículo 54 Ley 18.575); mientras que el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos y en facilitar el acceso a cualquier persona a esa información a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca (Artículo 4 Ley 20.285).
4. Responsabilidad Fiscal: Se relaciona con la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros públicos en pos de los objetivos definidos por una institución y/o programa.

Estos principios que se erigen como pilares fundamentales de una buena gestión del Estado, a su vez, responden a una finalidad última del Estado que es estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, cuestiones que hoy contemplan tanto la Constitución (Artículo 1° inciso 4)

¹ Definición basada en Ruiz López, Joaquín S. Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 54, octubre, 2012, pp. 63-94 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686003.pdf>

como las Bases de Administración del Estado (Artículo 3° de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado).

En este contexto y a la luz de estos principios es que el Consejo realiza el Seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado², en el entendido que toda iniciativa que se impulse para modernizar el Estado, debe contribuir al fortalecimiento de estos pilares a través de la gestión pública.

El Consejo abordará todos los macrotemas y las estrategias transversales contenidos en la Agenda de Modernización del Estado, realizando un seguimiento de los avances en estos ámbitos durante el actual gobierno. Se darán a conocer los reportes parciales por macrotema según se avance en la revisión de cada uno de ellos. Actualmente, el Consejo está trabajando en el análisis de los temas Personas en el Estado, Descentralización, Transparencia y Probidad, y Mejor Gestión del Estado. En este documento se presentará el análisis del segundo de ellos.

Para abordar el tema de **Descentralización**, el Consejo Permanente para la Modernización del Estado envió dos cartas a S.E., el Presidente de la República, “Observaciones y reflexiones frente al proceso de Descentralización que debe implementarse a partir de las Leyes 21.073 y 21.074”, con fecha 21 de enero de 2019; y “Propuestas para una ley corta o aclaratoria en temas de Descentralización” con fecha 24 de julio de 2019. En estas misivas el Consejo expresó su opinión respecto a las debilidades que enfrentaba el proceso de Descentralización, en particular, los vacíos que se observaban en las leyes promulgadas, que podían ponerlo en riesgo.

Las cartas abordan temas como el traspaso de competencias desde el Gobierno Central al Regional, descentralización financiera, transparencia y responsabilidad fiscal, mecanismos de resolución de conflictos, capital humano en las regiones, entre otros.

A continuación, en este documento se presenta el seguimiento que ha realizado el Consejo sobre las iniciativas de la Agenda de Modernización del Estado en torno al tema **Desarrollo Local y Descentralización** y luego el Consejo expone sus reflexiones y propuestas en este ámbito.

² <https://modernizacion.gob.cl/>

II. Aspectos Metodológicos

Levantamiento de información

Para elaborar este documento se tomaron tres fuentes de información:

- **Revisión Documental y de Datos:** Se revisaron, entre otros, los principales documentos proporcionados por la Secretaría de Modernización, particularmente, el Informe de Avance de la Agenda de Modernización del Estado (agosto 2020), aquellos puestos a disposición del Consejo por los directivos públicos encargados de las iniciativas, las propuestas de *think tanks* y los análisis de organismos internacionales (documentos y estadísticas).
- **Reuniones/Presentaciones:** Se solicitó a los encargados de las iniciativas realizar una breve presentación sobre los avances en su desarrollo. En estas instancias, los Consejeros, se informan, comentan, plantean inquietudes respecto a las propuestas del Gobierno en cada tema.

En el caso de Desarrollo Local y Descentralización, se invitó al Subsecretario de Desarrollo Regional y su equipo directivo, quien presentó los avances en los proyectos de ley y reglamentos que está preparando el Gobierno.

Presentación	Presentador/a	Cargo
“Principales avances en materia de Descentralización”	Juan Manuel Masferrer	Subsecretario de Desarrollo Regional

- **Entrevistas/Grupos de Discusión:** Asimismo, se invitó a expertos de cada tema para complementar con la mirada de actores involucrados desde el sector público, la academia o sector privado.

En el ámbito de Desarrollo Local y Descentralización se optó por no realizar entrevistas adicionales, considerando que el Consejo ya había recogido la opinión de actores relevantes en diversas instancias, en las que varios de los Consejeros tuvieron oportunidad de participar, toda vez que el propio Consejo elaboró los dos documentos mencionados previamente sobre el tema en enero y julio de 2019.

☐ Focos del análisis

Para realizar el seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado, se analizan las iniciativas desde dos perspectivas:

- 1) En primer lugar, se presentan los **avances** directos en el cumplimiento de los compromisos suscritos en la Agenda por tema y subtema. También, se analiza aquí cómo se alinean estas iniciativas con los principios de una buena gestión del Estado, mencionados más arriba. Asimismo, si corresponde, se hace la relación entre las iniciativas y las diversas propuestas específicas de expertos, *think tanks* y el propio Consejo.
- 2) En segundo lugar, el Consejo presenta sus **reflexiones y propuestas** en torno al tema en análisis, las iniciativas, propiamente tales, y los desafíos futuros en este ámbito.

III. Seguimiento de Compromisos: Desarrollo Local y Descentralización

A. Cumplimiento de Compromisos

i. Resumen compromisos

Iniciativa Principal	Organismo ejecutor	Tipo de medida requerida
Implementación Ley Fortalecimiento a la Regionalización	Ministerio del Interior	Normativa, gestión
Ampliación del sistema de ADP	Ministerio de Hacienda / Interior	Legal
Reorganización administrativa integral	Ministerio del Interior	Legal
Fortalecimiento Municipal	Ministerio del Interior	Legal
Ley de Financiamiento y responsabilidad fiscal	Ministerio del Interior / Hacienda	Legal

Fuente: Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (julio, 2019)

ii. Avances en la implementación de iniciativas

Los avances del período en materias de descentralización refieren a la implementación de las leyes N° 21.073, de descentralización política y elección de gobernadores regionales, y N° 21.074, sobre fortalecimiento de la regionalización en materias administrativas y traspaso de competencias³.

Para la implementación de la Ley N° 21.074 se comprometió la dictación de siete reglamentos, de los cuales han sido publicados cinco, a saber, Zonas Rezagadas; Nominación de Regiones; estándares mínimos para establecer Áreas Metropolitanas; Transferencia de Competencias, y Marcos e ítems presupuestarios

Los dos reglamentos pendientes corresponden a Normas, Integración y Funcionamiento del Comité Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación y Política Nacional y Plan Regional de Ordenamiento Territorial que se encuentra en trámite en la Contraloría General de la República.

Existe el compromiso de contar con la totalidad de los reglamentos publicados al momento en que asuman los nuevos gobernadores, cuestión que se espera ocurra a mediados del 2021.

Por otra parte, en el plazo que exigía la Ley N° 21.074 se establecieron aquellas competencias que serán transferidas a los Gobiernos Regionales de forma gradual a partir 2021. Se identificaron quince competencias a transferir y se dictó la Instrucción Presidencial a los respectivos servicios públicos encargados actuales de las mismas (SERCOTEC, FOSIS, CORFO, Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones). Se está a la espera de la dictación de los

³ Iniciativa 46 de Agenda de Modernización del Estado.

decretos de transferencia de competencias, proceso que ha tomado más tiempo de lo esperado, teniendo en cuenta que, tanto los ministerios encargados como la Contraloría, han realizado una revisión rigurosa de cada una de ellas.

Las competencias por transferir tienen relación con focalización de programas e instrumentos para pymes (fomento productivo y empresarial, entre otros), en el caso de SERCOTEC, FOSIS, CORFO; y con la planificación y ordenamiento territorial, en aquéllas correspondientes al MINVU y al MTT.

Lo anterior, en parte, da cuenta de las observaciones que realizó el Consejo al proceso de Descentralización en curso (ver Cuadro 1), en particular, en lo que refiere a las indefiniciones que enfrentaba el traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales.

Cuadro 1: Observaciones del Consejo sobre el proceso de Descentralización – Traspaso de Competencias

“En cuanto a las competencias. Vemos que el mecanismo de transferencias de competencias, desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales, fue establecido en la ley sin un ámbito delimitado y preciso de las competencias que pueden o deben traspasarse en el inicio de la implementación de la ley, de modo que la magnitud de esta importante iniciativa puede quedar acotada a las voluntades disímiles de las autoridades participantes. Este mecanismo corresponde a la principal función con la que se dota de capacidad de gestión efectiva a la nueva autoridad ejecutiva de la región, constituyendo un componente esencial para el éxito de la descentralización. La Ley N°21.074 deja un amplio espacio para las indefiniciones en esta materia, lo que en opinión del Consejo puede ser fuente inagotable de conflictos para el futuro cercano entre los gobiernos regionales y el gobierno nacional. Es opinión de este Consejo, que las competencias de los gobiernos regionales debieran, al menos inicialmente y para los efectos del correcto aprendizaje, ser comunes para todos ellos e incorporar todos los elementos necesarios para el ejercicio efectivo de la competencia”.

OBSERVACIONES Y REFLEXIONES FRENTE AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
QUE DEBE IMPLEMENTARSE A PARTIR DE LAS LEYES 21.073 Y 21.074
Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado
21 de enero de 2019

“Este Consejo estima pertinente la definición por parte de la autoridad respecto del escenario en régimen del traspaso de competencias al cabo de un período de tiempo establecido con anterioridad. [...] dos ciclos completos de elección de gobernadores regionales serían un espacio temporal prudente para terminar de transferir las competencias [...] Esta sugerencia, redundaría en otorgar mayor certeza política e institucional al sistema [...]”.

PROPUESTAS PARA UNA LEY CORTA O ACLARATORIA EN TEMAS DE DESCENTRALIZACIÓN
Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado
24 de julio de 2019

Esta ley, también, modifica la estructura administrativa de los gobiernos regionales creando tres nuevas divisiones para absorber las competencias transferidas, a saber, de Fomento e Industria; de Desarrollo Social y Humano; y de Infraestructura y Transporte. Éstas se suman a las tres ya existentes (de Planificación y Desarrollo Regional; de Presupuesto e Inversión Regional; y de Administración y

Finanzas). Las nuevas divisiones tendrán un jefe y tres profesionales. Adicionalmente, se crean dos nuevos cargos, el de Administrador Regional y el Jefe de Unidad de Control.

En esta misma línea y con el objeto de fortalecer las capacidades de los recursos humanos de los Gobiernos Regionales, se han establecido líneas de base y brechas, estableciendo planes de mejora. Se ha capacitado a 5.000 funcionarios de Gobiernos Regionales y organismos sectoriales, a través de talleres, congresos y otros. También, se han realizado acciones de fortalecimiento ejecutadas por organismos internacionales y de la sociedad civil.

En materias de transparencia, se destaca la creación de las fichas de información regional y municipal, cuyo objetivo es poner información a disposición de la ciudadanía sobre presupuestos, datos de autoridades, licitaciones, entre otros. En términos legales, a principios de 2021, se pretende ingresar a tramitación un proyecto de ley sobre fortalecimiento de integridad y transparencia municipal, que busca prevenir y sancionar los conflictos de interés e incrementar los estándares éticos y legales (en contrataciones, capacitaciones, fiscalización, deberes de concejales, rendición de cuentas de la DAF, entre otros).

Estas iniciativas, también, se hacen cargo de comentarios y opiniones emitidas por el Consejo (ver Cuadro 2), haciendo concretas algunas de ellas que sólo estaban a nivel de ideas cuando se promulgaron las leyes asociadas a Descentralización.

Cuadro 2: Observaciones del Consejo sobre el proceso de Descentralización - Transparencia

“[...] destacamos que el diseño aludido [diseño institucional creado por las leyes mencionadas], no considera elementos de transparencia, responsabilidad fiscal, gestión presupuestaria, entre otras materias claves. Avanzar en estos diseños, que con seguridad requieren legislación, nos parece un requisito básico para la implementación definitiva de esta reforma. [...] El proyecto de ley de Transparencia 2.0 que se encuentra en discusión en el Congreso Nacional, podría ser una oportunidad para incorporar lineamientos internacionales en materias de transparencia fiscal, equilibrio fiscal, evaluación del gasto y del desempeño fiscal a nivel regional”.

OBSERVACIONES Y REFLEXIONES FRENTE AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
QUE DEBE IMPLEMENTARSE A PARTIR DE LAS LEYES 21.073 Y 21.074
Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado
21 de enero de 2019

“[...] el Consejo hace suyos algunos elementos que SUBDERE ha enunciado, tales como, ficha única de información regional y municipal, regulación de inhabilidades, incorporación de nuevos sujetos a la obligación de rendir cuentas, nuevos estándares de transparencia, probidad y rendición de cuentas, entre otros”.

PROPUESTAS PARA UNA LEY CORTA O ACLARATORIA EN TEMAS DE DESCENTRALIZACIÓN
Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado
24 de julio de 2019

Otro proyecto que se está iniciando es un Laboratorio de Inteligencia Territorial y la elaboración de un Índice de Bienestar Territorial, que permita tomar mejores decisiones respecto a inversión

regional y local. Considerando que esta iniciativa aún no se concreta, el Consejo dará seguimiento a su implementación.

Por otra parte, para perfeccionar el proceso de descentralización, el gobierno había comprometido establecer una mesa técnica transversal para dar cuenta de vacíos en la ley de descentralización, que entregó su informe final el 18 de octubre de 2019. Sus contenidos dieron origen a un proyecto de ley que ya fue presentado al Senado (Boletín N° 13.823-06). Las materias abordadas en el proyecto de ley son: Transferencia de Competencias; Estructura y Organización; Financiamiento Regional; Otras materias no incorporadas como acusación constitucional, normas de protocolo regional e instalaciones físicas.

Esta ley corta aborda varios de los temas que el Consejo advirtió que podrían ser problemáticos, considerando que no estaban abordados en profundidad en las leyes N° 21.073 y N° 21.074.

Por último, en lo referido al fortalecimiento de la descentralización financiera, se presentó un proyecto de ley (Boletín N° 13.815-05) que busca establecer una nueva estructura presupuestaria, donde se crean dos grandes fondos para las regiones: uno para funcionamiento y otro para inversión. Será el Gobernador quien decidirá en qué y cómo se gasta este presupuesto. En resumen, se le quita discrecionalidad a la SUBDERE y se le entregan más facultades a los Gobiernos Regionales, que ahora tienen mayor responsabilidad fiscal y tienen que cumplir con una programación financiera, incorporándose normas de transparencia.

La necesidad de contar con reglas claras respecto a las atribuciones de los gobiernos regionales respecto al uso de recursos financieros, fue uno de los puntos destacados por el Consejo, en sus cartas enviadas a S.E., el Presidente de la República (ver cuadro 3).

Cuadro 3: Observaciones del Consejo sobre el proceso de Descentralización - Financiamiento

“Definiciones en materias de descentralización fiscal. El diseño institucional creado por las leyes mencionadas no se hace cargo de temas financieros que surgen de este proceso. Este Consejo considera que existe un riesgo si no se abordan, debidamente, las eventuales implicancias financieras que involucra esta implementación”.

OBSERVACIONES Y REFLEXIONES FRENTE AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
QUE DEBE IMPLEMENTARSE A PARTIR DE LAS LEYES 21.073 Y 21.074
Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado
21 de enero de 2019

“[...] se propone hace explícito, mediante una ley corta, todas las reglas de distribución de fondos de provisiones u otros que actualmente SUBDERE, pero que en régimen serán traspasados a los GOREs. Resultará necesario, obviamente, que un reglamento afine el contenido de estas reglas”.

PROPUESTAS PARA UNA LEY CORTA O ACLARATORIA EN TEMAS DE DESCENTRALIZACIÓN
Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado
24 de julio de 2019

B. Reflexiones y Propuestas del Consejo de Modernización del Estado

A continuación, se plantean algunas sugerencias que, sin perjuicio de ir más allá de la Agenda de Modernización del Gobierno, el Consejo estimó conveniente formular con el objeto de hacer propuestas de mejora para las próximas etapas.

A partir de las reuniones sostenidas con encargados gubernamentales y opiniones de expertos, el Consejo identificó algunos temas que resultan críticos para abordar globalmente la modernización en materia de Desarrollo Local y Descentralización. Dentro de estos temas hay propuestas del Consejo en torno a cuestiones relativas a cómo enfrentar dificultades u obstáculos de las iniciativas que están contenidas en la Agenda; y reflexiones acerca de las expectativas y desafíos de futuro que el Consejo visualiza, tanto para el corto como para el largo plazo.

Cómo abordar la descentralización de manera gradual y sostenible

El Consejo valora el ingreso a tramitación legislativa de los proyectos de Ley de Descentralización Financiera (Boletín 13.185) y el proyecto para implementar adecuadamente la descentralización del país (Boletín 13.823), sin duda, ambos proyectos contribuirán a clarificar y mejorar aspectos normativos que quedaron incompletos o parcialmente resueltos en las leyes de descentralización. Mas aún, estos proyectos en tramitación incorporan buena parte de las preocupaciones planteadas por la Mesa Técnica de Descentralización y por el propio Consejo.

Aun así, se estima que es necesario avanzar en diseñar una hoja de ruta o estrategia de descentralización de mediano plazo que vaya dando cuenta gradualmente de todas las necesidades que significa traspasar el poder hacia las regiones. Lo anterior, involucra traspaso de atribuciones, pero también de recursos, cambios en gestión, así como una estructura institucional adecuada que soporte los cambios. La elección de los Gobernadores Regionales y la transferencia de las primeras competencias es una etapa muy relevante, pero ella es el inicio de un proceso bastante más largo, de ensayo y error de readecuación de la estructura de gobierno interior del país. Por lo tanto, no sólo es necesario corregir ciertas imperfecciones iniciales, sino también intentar anticiparse a un punto de llegada o de equilibrio al cual se aspira llegar en el tiempo.

Esta estrategia también debería considerar en mayor profundidad la realidad del mundo municipal, respecto del cual, cada día la ciudadanía le da más relevancia como puerta de acceso a los servicios del Estado, en general. En este ámbito es conveniente analizar las formas de articulación entre municipios y gobiernos regionales, el traspaso directo de competencias a los municipios, potenciar los fondos de co-participación municipal y otros aspectos.

Mejorar capacidades de personal en las regiones y comunas

Uno de los problemas más profundos en el ámbito de la Descentralización es la falta de capital humano calificado en las instituciones públicas locales. Si bien el Consejo valora las iniciativas de capacitación de funcionarios (Escuela de SUBDERE), es claro que esto es insuficiente para los desafíos de aumentar atribuciones, funciones y responsabilidades, alcanzando los estándares esperados. Tal como lo advierte el Consejo en los informes enviados al Presidente de la República, se requiere revertir el centralismo exacerbado creando condiciones e incentivos para la atracción de capital humano avanzado a las regiones y comunas. Lo anterior no se ha considerado en profundidad en las leyes asociadas al proceso de Descentralización en curso.

Cuadro 4: Observaciones del Consejo sobre el proceso de Descentralización – Capital Humano en Regiones.

“Incentivos para fortalecer el capital humano en regiones. Una de las consecuencias de nuestro centralismo exacerbado es el continuo éxodo de capital humano avanzado desde regiones hacia Santiago. Este Consejo considera que descentralizar también pasa por crear condiciones e incentivos para revertir ese flujo, lo que se vuelve aún más urgente en el marco del proceso de descentralización en curso. El diseño institucional creado por las leyes mencionadas no considera esta variable que nos parece fundamental”.

OBSERVACIONES Y REFLEXIONES FRENTE AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
QUE DEBE IMPLEMENTARSE A PARTIR DE LAS LEYES 21.073 Y 21.074
Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado
21 de enero de 2019

Ampliación de la Alta Dirección Pública (ADP) a regiones: cómo se relaciona con la ley de ADP.

Tal como se mencionó en el informe en relación con Personas en el Estado (enero 2021), este Consejo tomó conocimiento de las ideas matrices que estarán contenidas en el proyecto de ley de reformas al empleo público. Sin embargo, respecto al proyecto de ley que abordaría una expansión al sistema de ADP y perfeccionamiento del Servicio Civil, se conocieron aspectos muy generales. En este sentido, no es claro cómo la nueva ley de ADP abordará la situación de los nuevos cargos de los Gobiernos Regionales que se concursarán a través de este sistema. Tampoco se conoce como se implementará la concursabilidad de cargos en el nivel II en gobiernos regionales y locales. En opinión del Consejo es muy importante que exista coherencia entre las leyes e iniciativas propuestas, así como con normativas relativamente recientes que han tenido dificultades en su implementación, como es el caso de la Ley 20.922 sobre plantas municipales.

Finalmente, si bien se destacó la conveniencia del envío de dos proyectos de ley para avanzar más adecuadamente en la próxima etapa del proceso descentralizador que se inicia, esto es, para implementar adecuadamente la descentralización del país y de Descentralización Financiera, cabe

notar que el Consejo sugiere la revisión de algunos aspectos que en su opinión no están plenamente resueltos. En concreto:

→ En relación con el proyecto de ley corta de descentralización:

Es recomendable revisar la situación de posibles traspasos de funcionarios en comisión de servicio. Como es sabido en el contexto del traspaso de competencias, se produce la situación en que funcionarios de los servicios de “origen” van a cumplir las labores de la competencia traspasada a los Gobiernos Regionales en comisión de servicio. Si bien se trata de una situación transitoria, ésta puede durar hasta 5 años, durante los cuales el servicio que traspasa la competencia se queda sin parte de sus recursos humanos que, posiblemente, no cumple funciones solamente en la competencia traspasada. En este tiempo, no puede reemplazarlo y el Gobierno Regional tampoco puede contratar funcionarios propios. Ésta es una problemática que se debe abordar y regular para que no vaya en detrimento de los servicios públicos involucrados.

→ En relación con el proyecto de ley de descentralización financiera:

Se constata que el proyecto de ley otorga mayor certeza al financiamiento de los gobiernos regionales al establecer los montos que se asignarán en la ley de presupuesto, en conjunto con sus mecanismos de distribución. Aun así, quedan espacios de mejora para precisar con mayor detalle la situación de las provisiones que siguen albergadas en SUBDERE y debe establecerse formalmente el objetivo de eliminarlas. Del mismo modo, el proyecto hace un aporte en definir requerimientos de información y el proceso presupuestario regional, sin embargo, éste parece ser engorroso y poco flexible. Finalmente, en esta misma línea, también merece preocupación el rol que SUBDERE asumirá en el futuro. El proyecto de ley introduce nuevas funciones para esta institución que en algunos casos podrían trabar los procesos, en circunstancias que le están dando un carácter de fiscalizador a una institución que no fue establecida para estos efectos.

IV. Conclusiones y Resumen sobre Modernización en Desarrollo Local y Descentralización

Para el Consejo es esencial que la modernización del Estado alcance todos los ámbitos de la administración pública, para que tal modernización sea efectiva y llegue a los ciudadanos. Es por esto que la descentralización y el desarrollo local aparecen como herramientas de gran potencia para distribuir de mejor forma poder y recursos, pero también, para distribuir más eficaz y eficientemente las capacidades en los territorios.

Por lo anterior, el Consejo valora los esfuerzos en materia de descentralización que se ha realizado en el último período, en particular, a través de la nueva normativa propuesta (proyectos de ley y reglamentos) que permite implementar los cambios planificados. Los proyectos de ley apuntan a temas que es preciso resolver, aunque hay ciertas aristas que no han sido consideradas y que el Consejo señala en este documento, tales como, la coherencia con otros proyectos de ley o la regulación de situaciones emergentes (funcionarios en comisión de servicio, definición del nuevo rol de SUBDERE, entre otros).

Con esto, si bien se avanza en cumplir los compromisos de la Agenda de Modernización del actual gobierno, al tratarse de proyectos de ley, aún no se concretan las iniciativas y es poco probable que esto ocurra dentro del actual período presidencial. En este sentido, es de opinión del Consejo que los esfuerzos en materias de descentralización y desarrollo local no pueden centrarse solamente en cambios legales.

Sumado a lo anterior, al Consejo le preocupa no contar con una estrategia de mediano y largo plazo, que dibuje una hoja de ruta y la situación a la que se quiere llegar en estas materias. Si bien los aspectos normativos son relevante e insoslayables para lograr los cambios propuestos, ésta no es la única herramienta que se requiere para el desarrollo de competencias y habilidades, que garantice un efectivo traspaso de atribuciones y de recursos, así como transformaciones institucionales y de gestión en el contexto local. Esto debería ser un proceso gradual, con objetivos claros, donde confluyan iniciativas de distinta naturaleza. No se observa que exista una agenda en este sentido.

Más aún, considerando la elección de gobernadores que replantea el mapa institucional, no solamente desafiando a los gobiernos regionales, sino que también exigiendo al gobierno central entregar acompañamiento administrativo en un primer período. Asimismo, hoy no existe claridad si instituciones como la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia o Chilecompra, están preparadas para enfrentar este nuevo escenario.

Por último, el Consejo no quiere dejar de advertir sobre la escasa atención que se le está dando al mundo municipal. Los esfuerzos concretos se están concentrando en los gobiernos regionales, no obstante, no se puede olvidar que, a nivel territorial, el municipio es la puerta de entrada a los servicios públicos por parte de la ciudadanía.